

Spring May, 2011

EL PAPEL DE LAS UNIVERSIDADES EN LAS ESTRATEGIAS DE REGENERACIÓN URBANA: UNA RECONSIDERACIÓN DEL MARCO CONCEPTUAL

Manuel Fernández-Esquinas

Publicado en:

Chão Urbano. Revista de Pesquisa Urbana e Discussão acadêmica, ANO XI – Nº 3 MAIO / JUNHO 2011, 5-28

EL PAPEL DE LAS UNIVERSIDADES EN LAS ESTRATEGIAS DE REGENERACIÓN URBANA: UNA RECONSIDERACIÓN DEL MARCO CONCEPTUAL

Manuel Fernández-Esquinas

Instituto de Estudios Sociales Avanzados (IESA)
Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC)
Campo Santo de los Mártires, 7, 14004, Córdoba, Spain
E-mail: mfernandez@iesa.csic.es

Resumen

Este artículo ofrece un marco conceptual sobre el rol que juegan las organizaciones de educación superior en las iniciativas de regeneración de entornos urbanos. Para ello se realiza un análisis integrado de los usos de la universidad tanto en su vertiente de promoción de la innovación empresarial como en su vertiente cívica y social. Ello se combina con las dimensiones consideradas habitualmente en las estrategias de regeneración urbana. La organización del artículo considera los efectos que pueden tener los recursos disponibles en las universidades en cuatro dimensiones: infraestructuras físicas, recursos humanos, gobernanza e intervención social y desarrollo económico. Las conclusiones discuten las posibilidades de integrar las capacidades de las universidades como un activo del desarrollo urbano y ofrecen implicaciones para la institucionalización de prácticas y la toma de decisiones en este ámbito.

1. Introducción

Las universidades suelen considerarse fuentes de desarrollo económico y social para los entornos en los que están situadas. Cada vez más se espera de ellas que desempeñen un papel relevante en las dinámicas de desarrollo de regiones y ciudades que vaya más allá de sus tradicionales funciones de docencia e investigación. No obstante, tanto la investigación en este campo como las políticas para vincular las universidades al desarrollo urbano se encuentran fragmentadas. Los estudios que se ocupan de los usos de las universidades engloban una gran diversidad que refleja sus múltiples roles y la variedad de efectos que generan, y suelen realizarse a nivel nacional o regional. Por otra parte, los estudios sobre desarrollo urbano no suelen considerar a las organizaciones de educación superior e investigación como un actor primordial de los procesos de planificación urbana. Aunque en la actualidad existe una tendencia de vincular los usos de universidad con el ámbito local, se trata de campos de estudio que aún están escasamente conectados.

El objetivo de este artículo es realizar una propuesta analítica comprehensiva sobre el papel de las universidades y la investigación académica en el desarrollo urbano. La principal tesis que se defiende es que, para entender el potencial de estas organizaciones, es necesario considerar simultáneamente sus variadas misiones y, al mismo tiempo, observar sus implicaciones en espacios específicos. La estrategia del artículo es realizar una “fertilización cruzada” de los principales campos de estudio que se ocupan de los efectos de la universidad a nivel local. Para ello se combinan corrientes de literatura que se ocupan de distintos efectos sociales y económicos, se identifican los principales componentes de la discusión y se ubican de nuevo en un marco analítico adaptado a las ciudades que tratan de integrarse en las sociedades del conocimiento. El artículo se centra específicamente en las estrategias de regeneración urbana de ciudades en declive – o bien de ciudades que intentan converger con aquellas consideradas

avanzadas económica y socialmente - debido a la oportunidad que ofrecen estos entornos para comprender el potencial de la universidad.

La estructura del artículo es la siguiente. Tras la introducción, el punto 2 expone brevemente las principales corrientes sobre los usos de la universidad. En el punto 3 se especifica la estrategia de análisis para integrar dichas corrientes. Para ello se clasifican los principales efectos que puede producir la universidad y se integran en un esquema que contiene las dimensiones generales de las estrategias de regeneración. A saber, infraestructuras físicas, recursos humanos, gobernanza y problemas sociales, y asuntos económicos. Seguidamente, este esquema se usa como punto de partida para desplegar los principales mecanismos en cada una de las dimensiones.

El resto de secciones del artículo se organiza de acuerdo con las cuatro dimensiones incluidas del esquema citado. En consecuencia, los puntos 4 al 7 consideran sucesivamente a la universidad como una “amenidad” urbana, como un promotor de las dinámicas poblacionales, como un agente de gobernanza y mejora social, y como un impulsor del desarrollo económico. Finalmente, en las conclusiones se discuten las relaciones y conflictos entre misiones, así como las dificultades para institucionalizar algunas de ellas a nivel local. Se argumenta que los diferentes roles de la educación superior y la investigación deben ser entendidos de una manera comprensiva cuando se consideran desde el punto de vista de la regeneración urbana. Las implicaciones apuntan a la importancia de la interrelación entre misiones y la creación de vínculos entre actores relevantes a nivel local para obtener impactos efectivos en las ciudades.

2. Background

La intervención de la universidad en los asuntos urbanos tiene ya una historia dilatada. La transformación que han sufrido tanto las ciudades como las universidades a lo largo del siglo XX se ha desarrollando de manera paralela y, en ciertos aspectos, los cambios de una y otra han estado fuertemente interrelacionados (O’hara 2010). Las organizaciones de educación superior tienen una presencia significativa en las áreas urbanas, tanto en el sentido espacial y económico, como en el político y social. En muchas ciudades son reconocidas como catalizadores relevantes de transformaciones sociales en entornos caracterizados por la deprivación social o el estancamiento económico. Del mismo modo, frecuentemente representan una importante influencia en las agendas políticas a nivel local y regional a la hora de decidir estrategias de dinamización urbana.

No obstante, los campos de estudio que han abordado estos asuntos aparecen de forma separada, lo que supone una dificultad para enmarcar la práctica pública que pretende explotar las potencialidades de la universidad. Las principales corrientes de análisis (streams or research) suelen ser desarrolladas por comunidades epistémicas con bagajes profesionales distintos (sociólogos, economistas evolutivos y politólogos de un lado, y geógrafos y planificadores urbanos del otro) que se orientan a problemas concretos. Entre ellos existen grupos de literatura que pueden utilizarse como bases (theoretical building blocks) para construir un marco de análisis integrado. Proviene del campo de la educación superior y la innovación y de los estudios urbanos, especialmente los que se ocupan de la regeneración de las ciudades y los procesos de desarrollo basados en el conocimiento (knowledge-based development).

En el campo de la educación superior, la práctica pública, y paralelamente la literatura especializada, se puede dividir en dos grandes corrientes que representan las dos visiones de lo que se suele llamar la “tercera misión”¹ de la universidad. En primer lugar, la participación

¹ El concepto de “tercera misión” se suele utilizar para nombrar al variado conjunto de actividades realizado por las universidades que es distinto de las dos grandes funciones consideradas tradicionales: la enseñanza reglada y la investigación científica (Molas et al. 2006). Este trabajo se refiere al posible

directa de la universidad en los problemas sociales del entorno más inmediato, con una especial atención a la mejora de las condiciones sociales de vida y a las actividades que resultan en un reforzamiento de capacidades de acción colectiva de la comunidad (Dinamond 1999). Los temas prioritarios en esta corriente son el combate de exclusión social y la promoción de la salud y la educación en colectivos desfavorecidos. En segundo lugar, la corriente que concibe a la universidad como una fuerza de desarrollo económico, principalmente a través de la innovación empresarial. Los temas relevantes aquí incluyen la transferencia de tecnología, la promoción del “emprendimiento” o creación de empresas y la aglomeración de empresas con capacidades de innovación en contextos locales (Clark 1988).

No obstante, la atención sobre los usos de la universidad desde los años 1980 se ha inclinado principalmente hacia el desarrollo económico y hacia contextos regionales y nacionales. La misión social y el contexto local han estado bastante ausentes en este campo de estudio. Por un lado, el surgimiento de ejemplos exitosos de “universidades emprendedoras” ha contribuido a que estas organizaciones se conciban principalmente como un motor que ayuda a conducir a regiones y países a la economía del conocimiento. Los objetivos de equidad económica y la gobernanza suelen tener menos visibilidad y son considerados implícitamente sólo como efectos indirectos que no suelen estar presentes los enfoques sobre sistemas de innovación. Por otro lado, la misión social de la universidad constituye una corriente circunscrita a un área de práctica y a una serie de programas especializados relacionados con los servicios comunitarios. Además, a pesar de que la tradición de intervención social de la universidad es mucho más larga que la referida a la empresa, y continúa presente en numerosas universidades de prestigio, estos servicios ocupan un lugar que no suele estar integrado en la estructura de investigación y docencia universitaria.

En suma, las aproximaciones que entienden el impacto de las universidades de manera comprehensiva no tienen una posición relevante en la investigación social y en las publicaciones científicas especializadas relacionadas con la tercera misión de la universidad, comparadas con la abundancia de literatura y documentos políticos sobre sistemas regionales de innovación que se dirigen a estudiar los condicionantes sistémicos de la innovación empresarial y sus efectos en el desarrollo económico. Adicionalmente, los estudios sobre innovación regional no suelen descender a nivel local y apenas conectan los componentes urbanos con las perspectivas sistémicas centradas en la empresa.

Si nos trasladamos al campo de los estudios urbanos, se trata de una comunidad epistémica distintiva (principalmente geógrafos y urbanistas), donde a su vez coexisten aproximaciones diversas al desarrollo urbano. Una corriente relevante se ocupa de las llamadas “ciudades del conocimiento” (Carrillo 2006) o “espacios del conocimiento” (Etzkowitz and Ranga 2010). No obstante, el foco de estos estudios ha estado normalmente en los polos de innovación de alta tecnología que se consideran ejemplares, con frecuencia situados en regiones caracterizadas por liderar la economía del conocimiento, más que en ciudades con procesos de desarrollo que intentan converger con tendencias globales, y menos aún en ciudades en declive.

Otra corriente de interés son los estudios sobre regeneración urbana. Sus temas tradicionales han sido la provisión de infraestructuras físicas y la dinamización del stock de viviendas en las zonas urbanas en declive (Roberts and Sykes 2000). Más recientemente, estos estudios han abierto el campo de atención (Kearns and Paddison 2000; Couch et al. 2003). Además de la planificación física y el uso del terreno, existen aproximaciones más integrales que consideran los aspectos educativos, culturales y sociales como recursos esenciales de los procesos de desarrollo, que en ocasiones pueden ser aportados por organizaciones de educación superior (Paddison et al. 2007). Otras aproximaciones relevantes integran a la universidad como actor relevante en los sistemas locales de innovación (Rantisi 2002). Además de proveer recursos para

impacto de ese conjunto de tareas de tercera misión en el ámbito urbano. Por tanto, no tiene tan en cuenta los efectos procedentes de la enseñanza reglada o de la producción de conocimiento científico.

la innovación empresarial, observan cómo las universidades favorecen la creación de capitula humano y ayudan a conectar los entornos locales con desarrollos tecnológicos de impacto global. No obstante, aunque todos estos estudios tienen la ventaja de considerar procesos de desarrollo urbano basados en el conocimiento, apenas consideran de manera comprehensiva las múltiples funciones de las universidades pueden desempeñar en las ciudades. En consecuencia, el papel de la universidad a nivel local, actuando al mismo tiempo como un motor de desarrollo económico, dinamizados de los recursos humanos, como un actor político y como un promotor del bienestar social, es un asunto que está escasamente explorado.

3. Hacia un mapa sobre los usos de las universidades en contextos urbanos

Nuestra aproximación parte de los cuatro principales componentes que se suelen identificar en los procesos de regeneración urbana. El concepto de regeneración urbana que se utiliza es el siguiente. “La regeneración se entiende como una visión y acción comprehensiva e integrada que lleva a la resolución de problemas urbanos, y que busca activamente proveer una mejora duradera de las condiciones físicas, económicas, sociales y medioambientales del área que está sujeta al proceso de cambio” (Roberts y Sykes 2000). En este artículo se considera que este ámbito de actuación es un lugar estratégico de investigación que permite ilustrar los mecanismos de las organizaciones de educación superior cuando se emplean como herramientas de cambio en entornos urbanos. De acuerdo con las nociones habituales en este campo, se han identificado cuatro dimensiones. La primera dimensión engloba a las infraestructuras físicas. La segunda se refiere a las dinámicas de población y capital humano. La tercera dimensión abarca la intervención en asuntos sociales y el papel de la gobernanza. La dimensión sobre la economía se refiere específicamente a las fuentes de riqueza procedentes de las actividades productivas de las empresas. Aunque es evidente que todos los componentes anteriores pueden tener implicaciones económicas, a efectos analíticos se considera conveniente abordarlos en primer lugar de forma separada.

Por otra parte, cada una de las dimensiones anteriores se ha dividido en dos partes, teniendo en cuenta los efectos indirectos frente a aquellas actuaciones más explícitas encuadradas en las estrategias de regeneración (ver cuadro 1). Representados en las columnas del cuadro se especifican no planificados específicamente (los llamados *spillover effects*) y los usos más proactivos de la universidad en los procesos de planificación estratégica. A veces no es fácil diferenciar claramente unos de otros. Dado que la universidad se puede considerar como una gran infraestructura urbana, sus implicaciones son evidentes simplemente debido a que se trata de una organización visible y a que ocupa un espacio social y económico relevante en las dinámicas de la ciudad. En otras palabras, las universidades tienen un efecto sólo por el mero hecho de estar presentes. En consecuencia, es posible tener en consideración estos efectos indirectos en las estrategias de regeneración urbana (Franz, 2010). Sin embargo, aquí se prefiere diferenciarlos del segundo grupo de consecuencias referidas a los usos de la universidad diseñados para llevar a cabo una misión relacionada con algunas de las necesidades económicas o sociales de la ciudad. Comparadas con las anteriores, este grupo significa normalmente un paso adicional en el rol de la universidad cuando se la incluye con una función concreta en una estrategia de regeneración urbana y sus posibles efectos se plasman en los procesos de planificación estratégica. Por tanto, esta concepción entiende a la universidad como un agente proactivo e implica una participación directa en asuntos sociales y económicos de naturaleza variada.

Finalmente, en las celdas del cuadro se identifican los principales componentes que pueden funcionar como mecanismos de desarrollo en cada una de las dimensiones. El procedimiento de análisis comienza con los efectos básicos, y luego desarrolla cada uno de los componentes y los relaciona con otros que tienen que ver con la estructura social y económica. En lo referido a la evidencia empírica, es difícil capturar empíricamente y medir el espectro completo de las consecuencias sociales y económicas de las universidades. Los impactos socioeconómicos suelen entenderse mejor cuando se consideran sus aspectos cualitativos. Por ello, como apoyo al

marco de análisis se incluyen algunos ejemplos que ayudan a ilustrar las influencias específicas y las interrelaciones entre dimensiones.

Tabla 1: El papel de las universidades en la regeneración urbana: dimensiones y efectos

Dimensiones	EFFECTOS INDIRECTOS	EFFECTOS INTENCIONALES
Infraestructura física	Universidad como amenidad y atracción de la vida urbana -“Gentrificación” de áreas en declive -Provisión de equipamientos culturales y deportivos -Provisión de entornos verdes -Aumento del valor de la vivienda	Universidad como un agente de planificación urbana -Desarrollo de bienes inmuebles. Recalificación urbana -Provisión de infraestructuras y espacios de conocimiento (telecomunicaciones, servicios para parques científicos y tecnológicos)
Recursos humanos	Dinámicas de población -Cambio demográfico -Movilidad social y espacial -Afluencia de población con estudios superiores -Aumento de fuerza de trabajo educada	Formación y especialización -Producción de titulados para sectores estratégicos -Formación especializada para trabajadores -Circulación de trabajadores de conocimiento
Gobernanza e intervención social	Capital social -Mejora de la capacidad de la población para involucrarse en cuestiones locales -Incremento de la participación pública -Mayor densidad de redes sociales	Compromiso social de la universidad -Investigación aplicada y consultoría dirigida a la política local -Implicación en la resolución de problemas sociales: educación especial, pobreza, nutrición, educación para la salud -Reforzamiento de las capacidades comunitarias
Desarrollo económico	Revitalización económica -Generación de fuentes de ingreso (universidad como empleador local) -Revitalización de proveedores locales (universidad como cliente de negocios locales) -Creación de nuevas empresas para atender la demanda universitaria -Atracción de empresas relacionados con los campos de especialización universitaria	Universidad como un agente de innovación -Transferencia de conocimiento a las empresas -Incubación de empresas -Prestación de servicios intensivos en conocimiento -Creación de polos de conocimiento: atracción de empresas de I+D, clusters de empresas

4. Infraestructuras físicas

Las universidades se han considerado habitualmente como una amenidad y una atracción social de la población debido a que contienen un tipo de infraestructura que suele ser único y difícil de conseguir a través de otras organizaciones. Los jardines, carreteras y accesos, los adecuados suministros de energía, junto a las tecnologías para las comunicaciones que se requieren para poner en marcha un campus universitario, tienen todas ellas por sí mismas un efecto positivo para aquellas áreas urbanas situadas en los entornos de los campus. Por tanto, la localización de las universidades es considerada como un activo para el desarrollo, especialmente en aquellos entornos empobrecidos o atrasados. La construcción de nuevos edificios y accesos, o la reutilización y reconversión de viejos edificios (tales como plantas industriales o cuarteles militares) en infraestructuras universitarias tienen un evidente efecto de renovación y gentrificación que otorga valor añadido a los bienes inmobiliarios circundantes.

Pero más allá de este efecto, la infraestructura diseñada para los estudiantes e investigadores puede ofrecer un servicio a las comunidades, especialmente los hospitales universitarios, las instalaciones deportivas, las bibliotecas o las telecomunicaciones que son especialmente difíciles de construir y mantener cuando se conciben para el uso de vecindades reducidas. Por ese motivo, las universidades pueden ser una vía rentable para las autoridades locales de proveer servicios a la comunidad si sus instalaciones pueden ser abiertas al público en general. Mas aún, cuando en algunas ciudades se obtienen altos niveles de desarrollo económico y social, estas instalaciones culturales y deportivas pueden funcionar como factores atrayentes de nuevos grupos de habitantes. Combinadas con una población formada, con un tejido económico dotado de empresas innovadoras y con una oferta atractiva de actividades culturales y de ocio, las universidades son un componente esencial para acercarse al modelo de las denominadas “ciudades de clases creativas” (Florida 2003).

Una intervención más directa que la provisión de infraestructura es la creación de espacios de conocimiento. En algunos países las universidades son importantes propietarios de terrenos, o han sido beneficiarios de transacciones públicas o donaciones privadas de propiedades inmobiliarias. Existe ya una larga experiencia de intervención activa de las universidades en el uso del suelo para atraer empresas o generar nuevos espacios productivos, de los que las universidades publicas estadounidenses llamadas *land grant*, iniciadas en la primera mitad del siglo XIX con la cesión de terrenos federales a los estados, quizá sean el ejemplo mas relevante (Etzkowitz and Klofsten 2005). Más recientemente, los parques científicos han sido el exponente mas conocido para proveer terrenos e infraestructura física para nuevas empresas. Algunas veces han sido el origen de asociaciones estratégicas con otras organizaciones. El partenariado habitual con participación de entes locales suele consistir en que los ayuntamientos facilitan la recalificación de suelo y proveen accesos, las universidades facilitan terrenos y atraen recursos humanos, y los gobiernos, junto a algunas empresas, proveen recursos económicos y arreglos institucionales que facilitan la reconversión de espacios y la creación de polos de actividad (Lindelöf and Löfsten 2003).

Otra actuación menos conocida en este ámbito es el rol de las universidades como agentes de planificación urbana, cuando las instalaciones se conciben específicamente para jugar un papel en el desarrollo de la ciudad, actuando en ocasiones como promotores urbanos. Aunque este papel aún no está estudiado en profundidad, existen numerosos ejemplos que reflejan las iniciativas universitarias dirigidas a crear dinámicas urbanas diferenciadas, y gobiernos que utilizan a las políticas de ubicación universitaria para mejorar de la calidad de vida a través del uso de recursos públicos (O'hara 2007). En algunas ocasiones, ha sido la propia universidad el punto de partida para desarrollar un territorio. De nuevo, los ejemplos clásicos son las *land grant* estadounidenses, que han dado lugar al desarrollo de ciudades alrededor de los campus, donde en ocasiones es el campus universitario el centro de la ciudad, aunque también existen ejemplos relevantes en Asia y Europa (Perry 2005). Pero también en momentos mas recientes

de la historia la universidad ha sido usada como una especie de semilla para otros usos, especialmente las políticas de las llamadas “ciudades creativas” (Mustard and Murie 2010), creativas que persiguen ubicar sectores económicos y administrativos innovadores junto a población bien formada. En otras ocasiones, es la administración pública a cargo de la universidad la que usa la expansión de los campus como una herramienta para llevar a cabo proyectos de renovación urbana, sobre todo cuando están localizados en lugares críticos que ayudan a cambiar las dinámicas demográficas y sociales de áreas en declive.

Es conveniente diferenciar estas iniciativas de los clásicos parques científicos dirigidos a ubicar empresas de alta tecnología. Un ejemplo relevante son los nuevos espacios localizados en centros urbanos de carácter histórico, o en centros degradados de las grandes ciudades, que tratan de integrar industrias culturales y servicios intensivos en conocimiento que puedan ofrecer alternativas de empleo a las poblaciones locales. En otros casos los nuevos campus también se han usado para expandir ciudades, creando corredores entre núcleos dispersos con la intención de generar áreas urbanas compactas, o para aminorar el carácter aislado de áreas suburbanas.

5. Recursos humanos

La presencia de una universidad frecuentemente tiene un impacto en las dinámicas de población de la ciudad donde está ubicada, especialmente si las ciudades son de tamaño medio debido a su mayor peso específico en comparación con las grandes urbes, aunque también es posible observarlo en áreas metropolitanas caracterizadas por el estancamiento poblacional. La composición demográfica de una gran universidad consiste en una cantidad especialmente desproporcionada de población joven, con nivel educativo relativamente alto, que también suele ser diversa en sus orígenes culturales y geográficos. Adicionalmente, este tipo de población se caracteriza por tener más posibilidades de movilidad tanto espacial como social entre clases sociales.

Al ser la enseñanza y la formación una de las principales misiones de la universidad, sus efectos suelen ser evidentes cuando surgen colectivos de mayor riqueza cultural y educativa, que resultan en mercados de trabajo más flexibles y diversificados. El impacto social y económico de la formación de estudiantes es reconocido ampliamente como un factor fundamental del desarrollo países y regiones, aunque es difícil de estudiar en entornos locales concretos. No obstante, se suele considerar que los beneficios de la educación y la movilidad social son importantes en la medida en que un mayor nivel educativo ayuda a obtener tasas más altas de creación de empresas y a crear puestos de trabajo con más alto valor añadido y mejores condiciones laborales, lo que en consecuencia puede proporcionar una mayor base fiscal para las arcas locales.

No obstante, un efecto de carácter más directo puede ocurrir cuando la producción de títulos responde a una estrategia específica adaptada a las necesidades del área económica circundante. En este caso, las universidades son uno de los principales agentes en la planificación de la política de recursos humanos cuando canalizan estudiantes y profesionales hacia sectores económicos que necesitan aumentar la competitividad, o hacia nuevas empresas con potencial para reemplazar a viejos sectores productivos o crear nuevos núcleos de actividad. Otros efectos planificados consisten en la producción y circulación de los llamados trabajadores del conocimiento. Algunas universidades crean mercados de trabajo segmentados que establecen interacciones con sus áreas de influencia, generando flujos de recursos humanos con capacidad de impacto económico. En ocasiones pueden producir una alta concentración de especialistas en sectores estratégicos, o canalizar profesores e investigadores académicos hacia empresas afines en sus áreas de investigación en tareas de consultoría o investigación aplicada. En otras ocasiones pueden generar transiciones en ambas direcciones entre el sector de la ciencia académica y otros sectores públicos o privados. En consecuencia, las organizaciones de

educación superior pueden ser usadas como una herramienta de regeneración urbana que suele asociarse a las estrategias que persiguen transiciones hacia la economía del conocimiento.

6. Gobernanza e intervención en asuntos sociales

Las universidades son también un recurso para mejorar las competencias tanto de los asuntos cívicos como de los niveles de protección social de una comunidad. Las posibilidades para involucrarse en temas locales de naturaleza política y social son mayores cuando existe una mayor cantidad de población educada. Una población con más alto nivel educativo tiene más competencias cognitivas para percibir los mecanismos que subyacen a los problemas sociales, está más comprometida con la gobernanza de su ciudad y, al mismo tiempo, está dotada de recursos que facilitan la adquisición de capital social. Todas ellas son condiciones que mejoran la participación ciudadana (Rowe and Frewer 2000). Al mismo tiempo, las relaciones entre políticos y técnicos locales y el personal académico puede ser un componente con posibilidades de mejorar la actuación pública. En ocasiones los trabajadores universitarios y los líderes estudiantiles son también parte de los movimientos ciudadanos que participan en los procesos de decisión y tienen posibilidades de influir en las agendas políticas locales. Por otra parte, cuando existe una población con mayor nivel educativo, los responsables políticos suelen ser más sensibles a discutir asuntos que de otra manera plantean dificultades para obtener visibilidad y atención en el espacio público, lo que ocurre especialmente en aquellos temas complejos que requieren una participación activa de colectivos con competencias culturales suficientes.

Los líderes universitarios y los activistas sociales siempre han sido conscientes del potencial que las organizaciones de educación superior han tenido para los procesos de movilización social. De hecho, existe una larga tradición de participación universitaria en temas sociales y políticos, incluso mucho más dilatada que la que han tenido las actividades de transferencia de tecnología o de comercialización de la investigación. El papel de vinculación cívica puede ser considerado como una de las misiones fundacionales de algunas de las universidades que se consideran más influyentes en la actualidad. Inicialmente, el ideal de la educación cívica promovido por filósofos de la pedagogía como Dewey era una de las principales fuerzas impulsoras de dicha misión (Harkavy 2000). No obstante, en tiempos más recientes, se observa una tendencia creciente y mucho más visible dentro de la estructura organizativa de las universidades hacia la vinculación cívica, que también puede ser dividirse en dos grandes corrientes.

La primera corriente consiste en el creciente papel de la investigación aplicada, especialmente desde la década de 1980. Aunque la emergencia de la investigación orientada por la intervención pública también se remonta a varias décadas atrás (con algunos momentos especialmente efervescentes, como los años 1920 y 1930 a raíz del movimiento reformista en las universidades del mundo anglosajón, y posteriormente en los años 1960 con las universidades se convierten en agentes activos de las políticas de igualdad de oportunidades), las necesidades de obtener legitimidad y fuentes de financiación en tiempos de ajuste económico como los ocurridos en las últimas décadas han resultado en universidades más abiertas. Las corporaciones locales han comenzado a ser “clientes” relevantes de las universidades. Los municipios encuentran en los académicos de su entorno inmediato a consultores con quienes es más fácil interaccionar, así como proyectos aplicados adaptados a las necesidades locales. La segunda corriente en la vinculación entre la universidad y los entes de comunidad local (lo que se suele llamar “servicio comunitario” o “vinculación comunitaria”, correspondientes a los términos en inglés *community service* o *community engagement*) organizada alrededor de los servicios para el aprendizaje, los centros de asistencia social y los institutos para fomentar las capacidades de la población local. Los mayores esfuerzos están relacionados con la educación especial, la nutrición, la salud, la integración social de colectivos con riesgo de exclusión y el reforzamiento de capacidades de la comunidad (*community empowerment*) (Wergin 2006).

El rol cívico y social de la universidad en los países europeos no resulta especialmente visible. Aunque pueden identificarse casos relevantes de vinculación social (ESF 2007), en la mayor parte de Europa históricamente el desarrollo de los servicios sociales ha sido liderado directamente por las administraciones públicas en los varios niveles de gobierno. Habitualmente los recursos económicos y la legislación es responsabilidad de los niveles nacionales y regionales, y la prestación de la atención personal recae en buena medida en los servicios sociales municipales. Por ello, los ejemplos más relevantes se encuentran en los Estados Unidos de América y en los países latinoamericanos, debido a la diferente configuración política e institucional de la protección social y papel específico que juegan las corporaciones no gubernamentales frente al papel del estado.

En los EE.UU, la universidad vinculada socialmente es parte de un movimiento que comienza en los años 1930, se expande en la década 1960, y ha evolucionado en las dos últimas décadas hacia un mayor grado de institucionalización y especialización. La creación de centros especiales, consejos y grupos consultivos, perfiles ocupaciones y carreras profesionales adaptadas, así como presupuestos destinados específicamente a estas misiones, son todos ellos mecanismos diseñados explícitamente para tener un impacto social en las comunidades locales. En ocasiones estos programas y centros ayudan a establecer una red densa de relaciones con los servicios sociales pertenecientes a otras administraciones. En otras ocasiones, las universidades son destinatarios de los fondos económicos de la importante red de organismos privados de carácter filantrópico existentes en este país, lo que da lugar a la creación de programas específicos que tienen un rol especialmente activo en el sostenimiento y extensión de esta misión social (existen ya algunas asociaciones de universidades destinadas a institucionalizar esta práctica, como por ejemplo el conocido Campus Compact estadounidense) (Boite and Hollander 1999). El caso latinoamericano representa también otro ejemplo de trayectoria en la misión cívica de la universidad, aunque por motivos distintos (Rodríguez-Gómez 1999). En algunos países en desarrollo las universidades se encuentran entre las organizaciones mejor equipadas para acometer esta misión, y numerosas universidades han estado constituidas por organismos de carácter filantrópico. Por ello, juegan un papel relevante en complementar, y en algunas ocasiones sustituir, la ausencia de una red de servicios sociales públicos con posibilidades de llegar a toda la población.

7. Desarrollo económico

El papel económico que juegan las universidades también puede dividirse teniendo en cuenta los efectos indirectos y los efectos que responden a una estrategia más planificada. Es evidente que las universidades son corporaciones que aglutinen una elevada cantidad de recursos humanos y económicos en las ciudades, junto a otros proveedores de bienes públicos como los hospitales o la red de escuelas públicas. Este tipo de organizaciones son a veces los mayores empleadores en ciudades de tamaño medio que se caracterizan por disponer de un tejido productivo compuesto mayoritariamente de pequeñas y mediadas empresas, lo que tiene importancia para las dinámicas económicas locales a varios niveles. Por ejemplo, las universidades crean un sustrato de consumidores de clase media, formado por los empleados y por parte de los estudiantes, que puede tener un efecto en la revitalización de la economía local. Las organizaciones de educación superior son también inductores de empresas locales cuando las usan como proveedores de los bienes y servicios que necesitan los centros, atrayendo en ocasiones a pequeñas empresas a los entornos de los campus. Más aún, existen ejemplos que evidencian cómo el empleo indirecto estimulado por la actividad de grandes universidades tiene un efecto en las dinámicas de desarrollo regional (Saxenian 1996).

El impacto económico vinculado a la innovación es posiblemente el asunto más reconocido en la literatura especializada y en la práctica pública cuando se trata de incorporar a las universidades como agentes activos en las políticas de desarrollo. Las universidades se consideran como motores de la innovación a través de varios canales y mecanismos. En primer lugar, pueden ser usadas como proveedores de servicios intensivos en conocimiento cuando los

investigadores y las instalaciones científicas son accesibles a las empresas del entorno. Aunque el énfasis de la mayor parte de los estudios sobre innovación se ha puesto en el papel que juegan las patentes y el conocimiento codificado, se reconoce ampliamente que las vías informales de transferencia de conocimiento abarcan posibilidades muy variadas, desde la consultoría y los proyectos aplicados hasta el uso de instrumentación científica y la provisión de servicios de laboratorio y calibración (Ramos-Vielba and Fernández-Esquinas 2009). La formación especializada que las universidades proporcionan a las empresas y las prácticas y estancias de alumnos y doctorandos en la empresa son considerados también mecanismos efectivos para aumentar la contratación de personal y, eventualmente, la capacidad de absorción de las empresas (Fernández Esquinas et al. 2010). En segundo lugar, la universidad puede actuar como un agente para la promoción de las actividades emprendedoras, o como una corporación emprendedora en sí misma. Los canales principales en este sentido son la educación emprendedora, la orientación a los estudiantes para la creación de empresas y el establecimiento de incubadoras para ayudar al establecimiento de nuevas firmas de carácter tecnológico. En tercer lugar, otro canal habitual consiste en los efectos de “aglomeración”. Esto en ocasiones puede ser considerado un efecto indirecto. No obstante, las decisiones en política científica suelen otorgar especial importancia a la localización de centros universitarios y espacios industriales. La ubicación de un centro con altas capacidades científicas, especialmente de una gran infraestructura científica, puede tener impactos relevantes en el espacio circundante debido los efectos tipo “spillover” entre investigación tecnológica e innovación empresarial y la atracción de empresas en sectores intensivos en conocimiento.

Este amplio conjunto de mecanismos de transferencia y coproducción de conocimiento dota de especial importancia a la proximidad geográfica y a la facilidad y cercanía de las relaciones sociales. Es ampliamente reconocido que la circulación de conocimiento está conectada con la existencia de redes densas de interacciones entre universidades, organismos de interfaz, grupos de académicos, empresas intensivas en conocimiento y proveedores de servicios especializados. La existencia de esta dinámica requiere de procesos de desarrollo previos sostenidos durante largos periodos de tiempo que den lugar a organizaciones estables dotadas de suficientes capacidades. Es por ello que los casos considerados más exitosos están concentrados geográficamente en “nodos de investigación”. Sin embargo, es conveniente considerar otras experiencias que, a pesar de no ser conocidas por su preeminencia como lugares de excelencia en la economía del conocimiento, emplean las capacidades universitarias como una herramienta para las estrategias de regeneración urbana. Resaltan la creación de industrias creativas (dedicadas a sectores culturales entendidos en sentido amplio) y las empresas dedicadas a servicios intensivos en conocimiento (los llamados KIBS –Knowledge Intensive Business Services). Estas empresas se consideran como la fuente de empleo y actividad económica más importante, y además constituyen el sustrato que permite el crecimiento de empresas intensivas en ciencia y tecnología.

Finalmente, los parques científicos y tecnológicos posiblemente sean el ejemplo más conocido de las dinámicas económicas generadas por la universidad. No obstante, en ciudades situadas en entornos periféricos en ciencia y tecnología, es conveniente considerar las estrategias de desarrollo basadas en el conocimiento de una manera diversificada que de cabida a la renovación de las potencialidades tradicionales. La innovación empresarial, ya sea a través de capacidades en las empresas existentes o la creación de nuevas empresas, se puede promover a través de asociaciones entre entes públicos y privados y las corporaciones locales, entre asociaciones de empresas tradicionales, o entre colectivos de ciudadanos, todos ellos dirigidos a hacer económicamente viables las capacidades locales. En este sentido, la puesta en valor de los legados arquitectónicos e históricos, de las tradiciones y artesanía popular, la renovación de sectores industriales en declive, y la promoción de industrias de servicios basadas en el aprovechamiento de conocimientos tácitos, como pueden ser los servicios turísticos y culturales, son nichos con posibilidades de creación de empleo en entornos urbanos, que incluso pueden superar las potencialidades de las iniciativas basadas en la investigación científica.

8. Discusión y conclusiones

Las universidades poseen una infraestructura y unos recursos humanos de carácter especializado que son difíciles de sufragar por otros medios con los recursos que las corporaciones locales suelen tener a su alcance. Es por ello que estas organizaciones pueden ser tenidas en cuenta como activos relevantes en las estrategias de desarrollo urbano. La movilización de sus instalaciones, investigadores y titulados puede convertirse en un activo para transformar los entornos urbanos. No obstante, los estudios sobre los impactos de la universidad aparecen escasamente conectados con los estudios sobre desarrollo urbano. Por un lado, la investigación sobre la tercera misión universitaria está fuertemente dividida entre la corriente orientada a los usos sociales y cívicos y la que se ocupa la innovación empresarial. Además, estos efectos se suelen estudiar a nivel nacional o regional, siendo más escasas las aproximaciones desde entornos urbanos. Por otro lado, los estudios sobre desarrollo urbano, y más concretamente la literatura sobre estrategias de regeneración, no suelen tratar en toda su complejidad las dimensiones de las universidades y de la investigación pública que se realiza en ellas, y por tanto no suelen considerar específicamente sus potencialidades como actores relevantes para crear ciudades competitivas.

En este artículo se ha defendido que ambas corrientes pueden integrarse, especialmente cuando se trata de encontrar fuentes de ideas para informar la toma de decisiones. Aquí se han adaptado algunas discusiones sobre los usos de la universidad al ámbito de las estrategias de regeneración urbana para ilustrar la combinación de perspectivas y mostrar mecanismos de articulación que puedan ser útiles para la toma de decisiones. Para ello se ha aportado un esquema de análisis que integra varias corrientes que aparecen dispersas. En primer lugar, se han especificado los múltiples usos de la universidad. En segundo lugar, el esquema ha servido para identificar dimensiones que se corresponden con los ámbitos de actuación empleados en las estrategias de regeneración urbana. Para ello se han mostrado los efectos indirectos y los efectos planificados, identificando herramientas y mecanismos de actuación susceptibles de generar impactos en entornos urbanos.

Sin embargo, este análisis ha privilegiado los impactos deseables, más que la situación común de separación institucional que puede encontrarse en numerosos entornos universitarios del mundo desarrollado. Es sabido que las universidades y los centros de investigación ocupan campos institucionales distintivos que suelen estar muy alejados de los ámbitos de actuación local. El desarrollo de las universidades en el mundo moderno estuvo vinculado a la formación de las clases dirigentes y los servidores del estado. Posteriormente, durante la expansión ocurrida en el siglo XX, en la mayor parte del mundo desarrollado las universidades han sido entes corporativos sufragados con fondos públicos cuya misión ha sido proveer de bienes públicos, principalmente formar profesionales y producir conocimiento científico de carácter público, lo que se refleja normalmente en las dos grandes misiones de docencia e investigación a las que se orientan.

Se trata por tanto de organizaciones dotadas de objetivos que a veces poco tienen que ver con las necesidades locales. Por un lado, poseen sistemas de gobierno con un alto nivel de autonomía. Sus objetivos son establecidos por organismos académicos de los que dependen la regulación y la dotación de fondos, normalmente alejados de los niveles de decisión en el ámbito urbano. Las comunidades científicas enraizadas en la cultura académica tienen como grupos de referencias a los llamados “colegios invisibles”, que son los que actúan como pares para certificar los productos que se consideran aportaciones válidas al conocimiento y que a la vez otorgan las recompensas que sirven de moneda de cambio para evaluar las realizaciones de los trabajadores académicos y de los propios centros. Es más, la excelencia en términos científicos y académicos suele producir un alejamiento del territorio. Mientras más relevante y exitosa sea la producción científica y académica, más orientación global suele tener la universidad. Cuando los centros alcanzan un algo grado de competencia e internacionalización,

los procesos de institucionalización que rigen en la vida científica tienden a tener como marco de referencia y captación de recursos a las comunidades científicas y organismos que gobiernan la ciencia internacional.

En el otro lado, las demandas e interacciones que provienen del entorno local suelen estar desvinculadas de las exigencias que plantea la vida científica y universitaria. En ocasiones se trata de problemas de investigación que no se sitúan en la frontera del conocimiento de las disciplinas, de las que sea posible obtener nuevos resultados. En otras ocasiones las dinámicas de trabajo locales suelen ser incompatibles con la dedicación al estudio y a la producción científica, que normalmente quiere un alto nivel de especialización. Por estos motivos, la implicación universitaria suele ser escasamente visible en los procesos de desarrollo local.

¿Es posible combinar las expectativas institucionales que suele exigir el mundo universitario con las necesidades locales? Algunos estudios sugieren que el asunto clave está en la institucionalización de prácticas que permitan vincular dos mundos con sistemas de valores, capacidades y objetivos muy distintos. Si trasladamos esta discusión a las estrategias de regeneración urbana, son evidentes las dificultades para implicar a las universidades sin un proceso de diseño institucional y de complemento de capacidades con entes locales. Esto da lugar a una serie de implicaciones políticas y de gestión relevantes que se pueden fijar en tres niveles.

En primer lugar, se plantea la necesidad de facilitar la interrelación entre actores que habitualmente pertenecen a entornos institucionales distintos. Desde este punto de vista, la vinculación entre gobiernos locales y universitarios requiere la formación de partenariados que den lugar a espacios que superen los contactos puntuales entre profesores y oficinas de planificación urbana para la realización de actividades de consultoría a corto plazo. En definitiva, se requiere de arreglos y organizaciones de carácter híbrido que permitan canalizar demandas y asignar recursos. De esta manera sería posible evitar los riesgos y efectos no previstos que pueden resultar de la diversificación de los roles universitarios. En concreto, se trata de evitar el riesgo de desvincular a la universidad de la excelencia, lo cuál puede dar lugar a pérdida de legitimidad o de competencia con el sector privado, o bien a una pérdida de capacidad de su personal derivada de la falta de conexión con los avances de la ciencia global.

En segundo lugar, se requiere de la introducción de organismos especializados dentro de las universidades, dotados de procedimientos de gestión que puedan ser compatibles con las otras funciones del personal académico. De un lado, es necesaria la creación de perfiles profesionales y carreras especializadas, con estructuras diferenciadas a las existentes habitualmente para el personal científico y académico. De otro lado, la vinculación del personal universitario a los diversos ámbitos de regeneración urbana requiere unos elementos de gestión que establezcan evaluaciones específicas, por ejemplo las basadas en la carga de trabajo mientras se realizan actividades de tercera misión como las aquí contempladas, que sean durante ciertos periodos de tiempo alternativas a las basadas en las publicaciones y la docencia reglada.

En tercer lugar, desde el punto de vista de las corporaciones locales, es necesaria la disposición de unidades que permitan mantener una comunicación con el ámbito universitario que esté basada en un marco cognitivo y unas prácticas culturales similares. Para ello se requiere de habilidades para captar y utilizar los conocimientos procedentes de la universidad, lo cuál requiere de la disposición de profesionales que puedan hacer tareas equivalentes a la “vigilancia tecnológica”, aunque adaptadas los procesos específicos de regeneración que se llevan a cabo en cada entorno urbano. La cualificación de los recursos humanos puede requerir la identificación de capacidades en ámbitos tecnológicos concretos, por ejemplo los relacionados con sectores industriales en declive sobre los que se pretenda actuar, o bien la producción científica universitaria en ámbitos como las humanidades y las ciencias sociales en aquellos entornos con posibilidades de utilizar los recursos culturales como activos de la regeneración.

8. Referencias bibliográficas

Boyte, H. and Hollander, E. (1999): Wingspread declaration on renewing the civic mission of the American research university: The Wingspread conference, Racine, Wisconsin: Campus Compact.

Carrillo, F. (Ed.) (2006): Knowledge cities: Approaches, perspectives and experiences, Oxford: Butterworth-Heinemann.

Clark, B.T. (1988): Creating Entrepreneurial Universities: Organizational Pathways of Transformation (Issues in Higher Education). New York: Pergamon.

Couch, C. et al. (2003): Urban Regeneration in Europe, Oxford: Blackwell Science.

Diamond, R.M. (1999): Aligning faculty rewards with institutional mission: Statement, policies and guidelines. Bolton, MA: Anker Publishing Company.

ESF-European Science Foundation (2007): Higher Education Looking Forward: Relations between Higher Education and Society, Brussels: ESF Forward Look Document.

Etzkowitz, H. and Klofsten, M. (2005): The innovating region: toward a theory of knowledge-based regional development, *R&D Management*, 35, 243-255.

Etzkowitz, H. and Ranga, M. (2010): A Triple Helix System for Knowledge-based Regional Development: From “Spheres” to “Spaces”, In The VIII Triple Helix International Conference, Madrid, 20-22 October, 2010.

Fernández-Esquinas, M., Merchán-Hernández, C., Ramos-Vielba, I, and Martínez-Fernández, C. (2010): Key knowledge providers as sources of business innovation, *Industry and Higher Education*, Vol 24, No 3, 189–201.

Florida, R. (2003): Rise of the Creative Class: And How It's Transforming Work, Leisure, Community and Everyday Life, New York: Basic Books.

Franz, P. (2010): Knowledge spill-overs for knowledge based development: progression in theory and obstacles for empirical research, *International Journal of Knowledge Based Development*, Vol. 1, N. 1-2, 25-38.

Harkavy, I. (2000): Service-learning, academically based community service, and the historic mission of the American urban research university. In I. Harkavy & B. M. Donovan (Eds.), *Connecting past and present: Concepts and models for service-learning in history* (pp. 27-41). Washington, DC: American Association for Higher Education.

Kearns, A. and Paddison, R. (2000): New Challenges for Urban Governance, in *Urban Studies*, Vol. 37, No 5-6, 845-850.

Lindelöf, P. and Löfsten, H. (2003): Science park location and new technology-based firms in Sweden—implications for strategy and performance, *Small Business Economics*, 20, 245-258.

McGregor, A. and McConnachie, M. (1995): Social Exclusion, Urban Regeneration and Economic Reintegration, *Urban Studies*, Vol. 32, No 10, 1587-1600

Molas-Gallart, J., Salter, A., Patel, P., Scott, A. and Duran, X. (2002): Measuring third stream activities, Final Report to the Russell Group of Universities, Brighton: SPRU, University of Sussex.

- Mustard, S. and Murie, A. (Eds.) (2010): *Making competitive cities*, Wiley-Blackwell.
- O'Mara, M. (2007): Landscapes of knowledge: history and the evolving geography of high technology, *Places*, 19, 1.
- O'Mara, M. (2010): Beyond the town and gown: university economic engagement and the legacy of the urban crisis, *Journal of Technology Transfer*, published in Online First, 30 July 2010.
- Paddison, R. et al. (2007): *Culture-led Urban Regeneration*, London: Routledge.
- Perry, D. (2005): *The university as urban developer: case studies and analysis*. Cambridge, MA: Armonk.
- Ramos-Vielba, I. and Fernández-Esquinas, M. (2009): Beneath the Tip of the Iceberg: The Multiple Forms of University-Industry Collaborative Linkages, *The Atlanta Conference on Science and Innovation Policy Proceedings*, Georgia Institute of Technology, Atlanta, GA, USA, 2-3 October, 2009.
- Rantisi, N. (2002): The Local Innovation System as a Source of 'Variety': Openness and Adaptability in New York City's Garment District, *Regional Studies*, 36, 6, 587–602.
- Roberts, P. and Sykes, H. (2000): *Urban Regeneration. A handbook*, London: Sage.
- Rodríguez Gómez, R. (1999): La universidad latinoamericana en la encrucijada del siglo XXI, *Revista Iberoamericana de Educación*, N. 21. <http://www.rieoei.org/rie21a04.htm>.
- Rowe, G. and Frewer, L.J. (2000): Public participation methods: A framework for evaluation, *Science, Technology, & Human Values*, 25 (1), 3-29.
- Saxenian, A.L. (1996): *Regional Advantage: Culture and Competition in Silicon Valley and Route 128*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Wergin, J. (2006): Elements of effective community engagement. In S. L. Percy, N. L. Zimpher, & M. J. Brukardt (Eds.): *Creating a new kind of university: Institutionalizing community-university engagement*. Boston, MA: Anker Publishing.